

# REGADÍOS AGRÍCOLAS, TERRITORIO Y DESARROLLO RURAL

Fernando E. Garrido Fernández

*Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC). Córdoba*  
*fgarrido@iesaa.csic.es*

Eduardo Moyano Estrada

*Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC). Córdoba*  
*emoyano@iesaa.csic.es*

**ABSTRACT:** *This article analyses how the topics linked to water management have changed in social perception and political agenda in Spain. From a hydraulic and agricultural-oriented logic it has shifted toward other more integral and multifunctional one, where the Ministry of Environment is the most relevant player. In such a social and political context, the new orientations of rural development policies are analysed, particularly in relation to the sustainable management of water resources in farming sector and their implications on territory. The authors propose a typology of irrigable areas in Spain, and analyse the process of implementation of the new European Regulation on Rural Development (Reg. 1690/2005). The conclusion is that this new policy could be a useful tool to promote the environmental sustainability of these areas only if there was a good coordination between agricultural and environmental departments at the regional level.*

**KEY WORDS:** *Agriculture, water, public policies.*

## INTRODUCCIÓN

Hasta hace sólo dos décadas, en España las políticas de agua se basaban en dos lógicas complementarias: una, hidráulica, y otra, sectorial (agraria), en tanto que su objetivo era crear las infraestructuras necesarias para asegurar la oferta del recurso hídrico, impulsar el crecimiento económico (a partir, sobre todo, de la agricultura de regadío) y mejorar el bienestar de la población. En consonancia con ese planteamiento, el agua y los asuntos relacionados con su gestión formaban parte o bien de las políticas de obras públicas –en lo relativo a la construcción de las grandes infraestructuras hidráulicas– o bien de las políticas agra-

# IRRIGATED AGRICULTURAL LANDS, TERRITORY AND RURAL DEVELOPMENT

**RESUMEN:** En este artículo se analiza la percepción social y política de los temas relacionados con la gestión del agua en España, mostrando cómo se ha pasado de una lógica hidráulica y sectorial (agraria), canalizada a través de los ministerios de Obras Públicas y Agricultura, a otra integral y multifuncional, en la que se valoran sus implicaciones territoriales y en la que asume protagonismo el ministerio de Medio Ambiente. En ese contexto, se analizan las nuevas orientaciones de las políticas de desarrollo rural, especialmente en lo relacionado con la gestión sostenible de los recursos hídricos en la agricultura y sus efectos sobre el territorio. La diversidad del regadío agrícola en España es analizada por los autores, proponiendo una tipología de zonas regables con problemas de eficiencia, y valorando en qué medida las acciones contempladas en el nuevo Reglamento europeo de Desarrollo Rural (FEADER) pueden ser un instrumento útil para avanzar en la sostenibilidad ambiental de dichas áreas. La conclusión de los autores es que la utilidad de esta nueva política de desarrollo rural dependerá de que exista una adecuada cooperación entre los departamentos de agricultura y medio ambiente a nivel regional.

**PALABRAS CLAVE:** Agricultura, agua, políticas públicas.

rias –en todo lo relacionado con la instalación y mantenimiento de las redes primarias y secundarias de distribución del agua para uso agrícola y la programación del regadío en las zonas regables–. Los ministerios de Obras Públicas y de Agricultura definían en buena sintonía sus correspondientes planes de actuación al tener ámbitos competenciales bien delimitados y disponer de eficaces organismos para desarrollarlos (las Confederaciones Hidrográficas y el IRYDA, respectivamente). Ambos eran los dos pilares de un sistema de gestión de los recursos hídricos que dio excelentes resultados tanto para asegurar el abastecimiento general de la población, como para impulsar el proceso de modernización de la agricultura española en los años

sesenta y setenta aprovechando tales recursos con fines sectoriales y con criterios orientados al aumento de la productividad agraria.

Hoy las cosas ya no son así, pues el sistema de gestión de los recursos hídricos ha cambiado profundamente. En primer lugar, ya no es un sistema compartido entre los ministerios de Agricultura y de Obras Públicas, sino que gran parte del ámbito competencial en esta materia ha pasado al ministerio de Medio Ambiente; ello significa un cambio administrativo notable por cuanto que el personal funcionario de este ministerio no está constituido por ingenieros (agrónomos o de caminos y obras públicas, tan frecuentes en aquellos otros dos ministerios), sino por biólogos, ecólogos o especialistas en ciencias ambientales, que muestran una sensibilidad diferente hacia los asuntos relacionados con la gestión del agua. En segundo lugar, el traslado gradual de competencias sobre agua a las Comunidades Autónomas (CC.AA.) en el marco del proceso general de descentralización política y administrativa del Estado, ha favorecido su integración en los nuevos departamentos regionales de Medio Ambiente e incluso la creación de agencias u organismos especializados en la gestión de los recursos hídricos (como es el caso de la Agencia Andaluza de Agua). En tercer lugar, la Directiva Marco del Agua fija una serie de principios para guiar las correspondientes políticas de agua en los distintos Estados miembros de la Unión Europea (como el principio de "recuperación de costes"), definiendo como objetivo central la recuperación y conservación del buen estado ecológico de ríos, lagos, lagunas y humedales, y estableciendo criterios restrictivos de uso desde una concepción integral y no sectorial de los recursos hídricos y del territorio circundante. Y en cuarto lugar, las sucesivas reformas de la PAC (sobre todo, la vinculada a la Agenda 2000 y la más reciente de 2003) imponen un nuevo escenario para la agricultura europea, en el que se combina producción agraria, desarrollo rural y multifuncionalidad, y donde los regadíos se integran en un modelo de desarrollo agrícola más sostenible y menos orientado a la intensificación y al aumento constante de la productividad. Todo ello implica una nueva forma de concebir la gestión de los recursos hídricos, pasando de ser una concepción sectorial y productivista, a otra territorial y de sostenibilidad. En ella, la gestión no se plantea desde una lógica de aumento ilimitado de la oferta, sino de una lógica de racionalización de la demanda y de consideración del agua como recurso que tiene la capacidad de satisfacer

un conjunto de funciones y usos no sólo económicos, sino también sociales y ambientales (Aguilera, 2001; Garrido-Fernández, 2006).

En tal escenario se manifiestan cambios importantes en el modo como amplios sectores de la opinión pública española plantean sus demandas respecto al buen uso del agua, ejerciendo gran capacidad de influencia en el proceso de formulación de las correspondientes políticas de gestión de los recursos hídricos. Un primer cambio se debe al hecho de haberse modificado la percepción social de la agricultura, pasando de ser un sector valorado, sobre todo, por su contribución al abastecimiento de alimentos, a ser tratado como una actividad multifuncional, cuya valoración se hace hoy no sólo en términos productivos, sino ecológicos y culturales<sup>1</sup>. Un segundo cambio tiene que ver con la percepción por parte de los ciudadanos de estos países de que el agua es un recurso escaso que debe ser compartido entre varios grupos de usuarios, no siendo ya los agricultores sus destinatarios preferentes. Esta percepción del agua como problema no se plantea ya en los mismos términos que el problema clásico de la sequía que, por razones climatológicas, afecta en determinados periodos coyunturales a las zonas áridas o subáridas, sino en términos diferentes (Calvo, 2001; François, 2006; Lasserre, 2005; Morales, Gil y Rico, 1999; Moyano, 2006). Es percibido como un problema crónico de escasez, ocasionado por el aumento ilimitado de la demanda de recursos hídricos por los distintos grupos de usuarios para seguir avanzando en el crecimiento económico de sus respectivos sectores de actividad. En España, al igual que en el resto de países desarrollados, el agua no es ya percibida como un tema relacionado con el abastecimiento de la población (que suele estar asegurado mediante las inversiones realizadas en pantanos y depuradoras), sino que se piensa en él como un asunto que toca en la línea de flotación del modelo de desarrollo económico<sup>2</sup>.

Pensar hoy en el agua como problema, es reflexionar, en definitiva, sobre sus implicaciones económicas, sociales y territoriales. De ahí que la gestión de los recursos hídricos sea planteada desde una perspectiva basada en la *eficiencia* (valorando los costes de las inversiones y su buen uso), la *racionalidad* (optimizando los recursos disponibles) y la *sostenibilidad* (teniendo en cuenta sus efectos presentes y futuros sobre el medio ambiente y el territorio), que son los tres pilares de lo que ha venido en llamarse la "Nueva

Cultura del Agua" (NCA) (Del Moral, 2006; Martínez y Esteve, 2006)<sup>3</sup>. No obstante, esta nueva forma de tratar los asuntos relacionados con el agua coexiste con una cultura tradicional para la que el agua es un factor imprescindible en el desarrollo económico de muchas zonas, debiendo ser garantizada su disponibilidad sin mayores limitaciones que las impuestas por el nivel de la tecnología y por los recursos públicos necesarios para la financiación de las obras hidráulicas (Madrid, 2006).

Sea como fuere, lo cierto es que hoy el agua, y en general la gestión de los recursos hídricos, se ha convertido en asunto de debate público sobre el que los diferentes actores presentan opiniones, actitudes y comportamientos diversos, y sobre el que se generan conflictos –de ahí que se hable de la *cuestión hídrica* como antaño se hablaba de la *cuestión agraria* para referirse al problema de la distribución de la tierra–. Este conflicto de intereses ha sido planteado con frecuencia como un conflicto "suma cero", en el que los diversos grupos de usuarios (domésticos, productivos, recreativos,...) compiten por recursos escasos, de tal modo que "lo que uno gana, lo pierde el otro". Sin embargo, hoy el reto de las políticas públicas y de la NCA es transformarlo en una relación inevitablemente conflictiva, pero de "suma positiva", en el que todos los grupos implicados puedan ganar si aceptan unas determinadas reglas de juego, que no son otras que las fijadas a nivel europeo en la ya mencionada Directiva Marco del Agua (DMA).

En lo que se refiere al debate en torno a las implicaciones territoriales de las políticas de gestión del agua, la discusión se centra inevitablemente en los efectos del regadío agrícola, debido a la magnitud de tales efectos en comparación con otros usos<sup>4</sup>. No obstante, "la incidencia de la actividad agraria sobre el sistema hidrológico no se reduce a la presión sobre la cantidad de agua, sino a los impactos sobre su calidad y sobre los cauces y riberas" (Del Moral, 2006), tal como queda demostrado con la contaminación de las aguas por nitratos de origen agrícola –ya sea procedentes de la actividad ganadera o de los fertilizantes utilizados en las explotaciones agrarias–, cuyos efectos alcanzan a la calidad del agua destinada al abastecimiento de la población.

En este artículo trataremos de reflexionar sobre las implicaciones territoriales de la agricultura de regadío en Es-

paña, mostrando cómo su extraordinaria diversidad plantea situaciones muy variadas en el escenario actual de la política agraria y desarrollo rural, un escenario donde el nuevo reglamento europeo Reg. 1698/2005 y el fondo FEADER, así como la futura Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural (aún en fase de tramitación parlamentaria), ofrecen instrumentos adecuados para avanzar en los nuevos planteamientos sobre la gestión de los recursos hídricos. En primer lugar, analizaremos el citado Reglamento de Desarrollo Rural, exponiendo los principios que lo inspiran y el modo como se está aplicando en España, resaltando del análisis aquellos elementos del reglamento europeo que ofrecen oportunidades para promover el buen uso del agua en la agricultura e impulsar una adecuada valoración de las implicaciones territoriales de los regadíos agrícolas. En segundo lugar, mostraremos, a partir de la realidad de Andalucía, la diversidad de las zonas regables, elaborando una tipología que nos permita clarificar el debate en torno a tales implicaciones y al aprovechamiento de las distintas medidas previstas en el reglamento de desarrollo rural. Finalmente, se harán unas reflexiones sobre las relaciones entre agua, territorio y multifuncionalidad en el marco de las nuevas orientaciones de la política agraria europea.

## DESARROLLO RURAL Y BUEN USO DEL AGUA

Como han señalado diversos autores (Del Moral, 2006; Moyano, 2006; Garrido-Fernández, 2006), la nueva política de desarrollo rural ofrece múltiples oportunidades para avanzar hacia las metas fijadas en la Directiva Marco del Agua (DMA), ya que buena parte de los objetivos del nuevo Reglamento 1698/2005 son coincidentes con los objetivos e instrumentos planteados en dicha Directiva europea. En opinión de Leandro del Moral, que se aproveche o no esa oportunidad "dependerá, por una parte, de la cooperación entre las administraciones del agua y las agrarias para el diseño de medidas coherentes y complementarias entre los *planes de gestión de cuenca* y los *programas de desarrollo rural*, y, por otra, de la evaluación coordinada de las interrelaciones y sinergias de ambos paquetes de medidas, así como de la participación e implicación de todas las partes interesadas, que la DMA enfatiza tan claramente" (Del Moral, 2006). De ahí el interés de dedicar un apartado a analizar las potencialidades del nuevo reglamento de desarrollo

rural para promover nuevas formas de abordar la gestión de los regadíos agrícolas e incorporar a los agricultores en un modelo más sostenible de agricultura.

### Aspectos generales del nuevo Reglamento de Desarrollo Rural

Como señala Moyano (2005), el Reglamento 1698/2005 de Desarrollo Rural, que sustituye al Reg. 1257/99, integra las concepciones *agraria* y *territorial*<sup>5</sup> en torno al segundo pilar de la PAC, un pilar que, ampliado, pasa a convertirse así en el soporte sobre el que descansará la futura política europea de desarrollo rural. De este modo, se pretende evitar la disociación –observada durante los años de aplicación del anterior reglamento– entre, de un lado, la agricultura y, de otro, el desarrollo rural, procurando recuperar la dimensión territorial de la actividad agraria, e incorporando la dimensión agraria en las estrategias territoriales de desarrollo. En el marco del nuevo reglamento se crea un fondo específico, el FEADER (Fondo Europeo para la Agricultura y el Desarrollo Rural), cuyos recursos se forman principalmente con parte de los del antiguo FEOGA, a los que se podrán añadir los procedentes de los fondos estructurales FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), FSE (Fondo Social Europeo) e IFOP (Fondo Europeo para la Ordenación Pesquera), lo que da idea de la perspectiva amplia con la que se aborda este tema en el nuevo escenario 2007-2013.

Analizando su contenido, observamos tres ejes en torno a los cuales se articulan las distintas acciones de desarrollo rural, y un cuarto eje (transversal) para promover la metodología ascendente y participativa (enfoque Leader) en el resto de los ejes (ver Esquema n.º 1). Para cada uno de ellos se fija un porcentaje mínimo de financiación por parte de la UE a través del mencionado fondo FEADER, a la que se unirán los recursos que cada Estado miembro decida destinar (bien de lo obtenido con la modulación de las ayudas del primer pilar de la PAC o de sus propios presupuestos)<sup>6</sup>.

El **Primer Eje** (al que se le fija un porcentaje mínimo del 10% de los recursos del FEADER) persigue dos objetivos. El primero es *mejorar la competitividad de la agricultura* mediante la clásica política de estructuras agrarias dirigida a incrementar el capital físico (es decir, la eficiencia productiva de las explotaciones) y el capital humano (es decir, el nivel de formación y cualificación profesional de los agricultores). El segundo objetivo es *mejorar la calidad de las producciones*, promoviendo sistemas de producción basados en la calidad. Algunos ejemplos de acciones que podrían incluirse en este primer eje son los siguientes: mejora de la eficiencia del regadío en las explotaciones agrarias; modernización de la maquinaria y el equipamiento agrícolas; introducción de nuevas variedades de cultivos o nuevas orientaciones productivas para sustituir las tradicionales en zonas de monocultivos (por ejemplo,

ESQUEMA 1: EJES DE ACTUACIÓN DEL REGLAMENTO DE DESARROLLO RURAL Y PORCENTAJES MÍNIMOS DE FINANCIACIÓN CON CARGO AL FEADER (\*)

EJES DE ACTUACIÓN	OBJETIVOS
<i>PRIMER EJE</i> (10% de financiación mínima)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejora de la competitividad de la agricultura.</li> <li>• Mejora de la calidad de las producciones alimentarias.</li> </ul>
<i>SEGUNDO EJE</i> (25% de financiación mínima)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión sostenible de las explotaciones agrarias (programa agroambiental,...) y forestales.</li> <li>• Gestión sostenible de los territorios (Red Natura 2000).</li> </ul>
<i>TERCER EJE</i> (10% de financiación mínima)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversificación de actividades económicas.</li> <li>• Mejora de la calidad de vida en el medio rural.</li> </ul>
<i>CUARTO EJE</i> (5% de financiación mínima)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extensión del enfoque Leader a los tres ejes anteriores.</li> <li>• Constitución de grupos de desarrollo rural.</li> </ul>

Fuente: Moyano (2005).

(\*) Los porcentajes mínimos suman 50%. Los gobiernos nacionales pueden elevar esos porcentajes distribuyendo a su criterio entre los distintos ejes el 50% restante de los recursos asignados por el FEADER a cada Estado miembro.

sustituir el cultivo del algodón por otros de mejores perspectivas comerciales); modernización de las instalaciones ganaderas y del sistema de estabulación; programa de incentivos para la instalación de jóvenes en la agricultura y de ayudas para promover la jubilación anticipada de los agricultores de mayor edad; incentivos para integrar las producciones agrícolas o ganaderas en el marco de una denominación de calidad.

El **Segundo Eje** (que tiene asignado un porcentaje mínimo de financiación del 25% de los recursos del FEADER) tiene también dos objetivos. El primero se refiere la *gestión sostenible de las explotaciones agrarias*, mediante las acciones incluidas en el programa agroambiental, como la introducción de prácticas más respetuosas con el medio ambiente (cuyos principales ejemplos serían la agricultura ecológica, la agricultura de conservación o la producción integrada) y la introducción de razas ganaderas en peligro de extinción, a lo que habría que unir las acciones de reforestación de las tierras agrícolas. El segundo objetivo está relacionado con la *gestión sostenible de los territorios* a través de la Red Natura 2000 (que es la red de espacios europeos donde se imponen ciertas restricciones a su aprovechamiento agrícola y forestal, condicionando la actividad de los propietarios cuyas explotaciones estuvieran ubicadas en el entorno de tales espacios naturales).

El **Tercer Eje** (con un porcentaje mínimo del 10% del FEADER) se orienta hacia los objetivos de *diversificar las actividades económicas en el medio rural* (promoviendo actividades no agrícolas, apoyando la creación de pequeñas empresas, protegiendo el patrimonio natural, fomentando el turismo rural,...) y de *mejorar la calidad de vida de su población* (garantizando servicios básicos y equipamientos). Es un eje que se inspira en la experiencia acumulada por los "grupos de acción local" del programa Leader, grupos donde se han implementado interesantes proyectos de desarrollo permitiendo la emergencia de iniciativas empresariales a nivel de los territorios rurales. Con la creación de este eje se institucionaliza lo que eran iniciativas de carácter piloto y experimental propiciadas por la Comisión Europea, integrando la dimensión territorial en la nueva política de desarrollo rural.

La implementación de esos tres ejes se hará siguiendo el enfoque ascendente y participativo que tan buenos

resultados ha dado en los más de diez años de iniciativa Leader. Es en este sentido en el que hay que entender la inclusión del cuarto eje antes mencionado, un eje que no es un conjunto de acciones concretas, sino un eje transversal al que se le asigna recursos (un 5% de porcentaje mínimo de financiación) para poder extender el enfoque y filosofía Leader a la hora de aplicar las acciones comprendidas en los otros tres ejes. Los Estados gozarán de un amplio margen de maniobra para concretar la metodología de aplicación y fijar sus prioridades en materia de política de desarrollo rural, ya que podrán gestionar con flexibilidad los recursos que reciban del FEADER aumentando en mayor o menor medida los citados porcentajes mínimos de financiación de cada eje e inyectándoles recursos a través de la cofinanciación nacional.

En definitiva, el nuevo Reglamento integra las dos concepciones del desarrollo rural: la *agraria* (articulada en el primer eje y en parte del segundo, y dirigida a los agricultores como sus exclusivos beneficiarios) y la *territorial* (articulada en parte del segundo eje y en el tercero, y dirigida al conjunto de la población rural). Con ello se pretende evitar el divorcio entre agricultores y no agricultores generado en la situación actual, donde los primeros (los agricultores) sólo se han venido interesando por las ayudas directas del primer pilar de la PAC y por los incentivos propiciados por el segundo pilar para la mejora de las explotaciones agrarias, y los segundos (la población rural no agraria) han centrado su atención en las ayudas ofrecidas por la iniciativa Leader y el programa Proder.

### La aplicación del Reglamento FEADER en España

En los distintos países de la UE, la aplicación del citado Reglamento europeo de desarrollo rural exige, en una primera etapa, la elaboración de un Plan Estratégico Nacional (PEN) por parte de cada Estado miembro, cuyo Gobierno lo envía a Bruselas para su aprobación por la Comisión Europea. En este Plan, cada Gobierno realiza una evaluación de la situación económica, social y ambiental del territorio rural correspondiente, y analiza su potencial de desarrollo, fijando las prioridades estratégicas en materia de desarrollo rural, de acuerdo con unas directrices previamente aprobadas por la Comisión (a través del Reg. 1974/2006). En una segunda etapa, los Gobiernos presentan su Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR), que, en el caso de Estados con estructura descentralizada, debe ser

elaborado a partir de los programas regionales, si bien con la posibilidad de fijar algunos criterios de coordinación en un Marco Nacional de Desarrollo Rural (MNDR).

En España, todo ello se viene realizando mediante un laborioso procedimiento, debido a la distribución de competencias entre la Administración central y las CC.AA. en materia de agricultura y desarrollo rural. En el PEN español (aprobado en abril de 2007) (MAPA, 2007b) se realiza un exhaustivo diagnóstico de la agricultura y el medio rural en España, se fija –a partir de los mínimos establecidos en el Reglamento europeo– una horquilla de porcentajes de los recursos del FEADER destinados a financiar las acciones de los cuatro ejes, y se incluye, además, un Plan específico para la Red Nacional Rural –formada por las dos redes que integran a los grupos de acción local en España<sup>7</sup>–. Con objeto de orientar el trabajo de los gobiernos de las CC.AA, el MAPA, aprovechando la facultad que concede la Comisión Europea, ha elaborado el correspondiente MNDR, donde se definen las áreas estratégicas actuación, se fijan objetivos prioritarios en cada eje, se establecen seis medidas de carácter horizontal (obligatorias para cada programa regional) y se hacen algunas recomendaciones –como la de aplicar la fórmula de los *contratos territoriales de explotación* en las acciones previstas para los ejes 1 y 2–. En los Programas regionales, los gobiernos de las CC.AA. tienen posibilidad de concretar, según sus criterios y preferencias y respetando las directrices del MNDR, las acciones que conforman los cuatro Ejes, definiendo sus estrategias y ampliando los porcentajes de financiación –dentro de las horquillas fijadas en el PEN para cada eje–, bien con cargo a los recursos procedentes del FEADER o bien completándolos con recursos propios –ya sea de los propios presupuestos regionales, de los recursos obtenidos de la modulación, o mediante compromisos fijados en la Conferencia Sectorial entre el MAPA y las correspondientes Consejerías encargadas de la agricultura y el desarrollo rural en cada CC.AA.

Respecto al contenido del PEN y del MNDR, se observa cómo ya en el capítulo de diagnóstico de ambos documentos aparecen con nitidez los elementos clásicos de una concepción agraria del desarrollo, al señalarse que “el sector agrario será el principal elemento sobre el que incidirá la programación de desarrollo rural en España” en el período 2007–2013. En sintonía con esa declaración programática, se considera que uno de los instrumen-

tos fundamentales para luchar contra el problema del despoblamiento de las zonas rurales españolas son las acciones contempladas en el Primer Eje del Reglamento, estableciéndose cuatro *medidas horizontales*, a saber: la modernización de regadíos, la instalación de jóvenes en la agricultura, el apoyo a la industria agroalimentaria y el establecimiento de servicios de asesoramiento a los agricultores para facilitarles el cumplimiento de los criterios de ecocondicionalidad y ayudarles a mejorar las condiciones ambientales de sus explotaciones agrarias. Las otras dos medidas horizontales se refieren a acciones del Segundo Eje: una, para la aplicación de la Red Natura 2000 en espacios forestales; y otra, para desarrollar un programa de prevención de incendios forestales.

En consonancia con ello, a la hora de fijar los porcentajes del FEADER para financiar las diversas acciones previstas en el Reglamento, el PEN eleva sensiblemente el porcentaje del eje que concentra las acciones más relacionadas con la agricultura, es decir, el Eje 1 (modernización y competitividad agraria), que se quintuplica (pasando del mínimo del 10% fijado en el Reglamento, a una horquilla de 50–55%). El porcentaje para financiar las acciones del Eje 2 (correspondiente a la Red Natura 2000 y el programa agroambiental) aumenta también, pero en menor medida (del mínimo del 25% a una horquilla de 35–40%). Respecto al porcentaje del Eje 3 (diversificación de actividades), apenas aumenta (sólo pasa del 10% hasta una horquilla de 10–15%), mientras que el del Eje 4 (aplicación de la metodología Leader) pasa del 5 al 10%.

### Las medidas relacionadas con el buen uso del agua

Si se analiza el PEN y el MNDR, observamos que el tema del agua se plantea, al menos en su nivel discursivo y programático, desde una concepción multifuncional, observándose expresiones que están en sintonía con el propósito de avanzar en los objetivos de la DMA y en un modelo de agricultura más sostenible en lo que se refiere a la utilización del agua y sus implicaciones territoriales. En efecto, aunque en ambos documentos se reconoce que “las difíciles condiciones climáticas españolas convierten al factor agua en el principal limitante de la agricultura y ganadería”, se admite también la necesidad de hacer sostenible la práctica del regadío agrícola, aconsejándose “orientar la gestión de los recursos hídricos hacia el ahorro de agua, manteniendo la coherencia con el cumplimiento



de la Directiva Marco del Agua". Se indica, además, que tales objetivos "se concentrarán, por tanto, en optimizar la eficacia y mejorar la eficiencia técnica y económica en la aplicación de los recursos hídricos".

A los efectos del análisis que se realiza en este trabajo, cabe señalar que, de las seis medidas horizontales establecidas en el MNDR, sólo una de ellas merece ser destacada por su influencia directa en la promoción de una agricultura de regadío más sostenible en sus efectos sobre el territorio, a saber: la "gestión de recursos hídricos" incorporada al Eje 1 y destinada al ahorro de agua mediante la modernización de los actuales regadíos –excluyendo de forma expresa la ampliación de la superficie regada–. Otras acciones contempladas con carácter prioritario en ese mismo eje, como la aplicación de la Red Natura 2000 en las explotaciones agrarias –que incluye la compensación a los agricultores por las restricciones derivadas de las medidas adoptadas en los planes de gestión de cuenca (por ejemplo, la restauración de humedales)–, el desarrollo del programa agroambiental –que incluye la posibilidad de aplicar medidas que promuevan la extensificación agraria y disminuir la presión sobre los recursos hídricos– o las acciones relativas a la aplicación de la DMA o a la restauración hidrológico-forestal, no son contempladas en el MNDR como medidas horizontales, por lo que su inclusión en los programas regionales será facultativa y dependerá de la voluntad de los gobiernos de las CC.AA. Lo mismo ocurre con las acciones previstas en el Eje 3, donde si bien el Reglamento prevé actuaciones dirigidas a la conservación y mejora del patrimonio rural –incluyendo actividades de sensibilización, mantenimiento y mejora del patrimonio natural (restauración de riberas, depuración de aguas residuales en zonas rurales,...)–, su no consideración como medidas horizontales en el MNDR las hará depender también de las decisiones adoptadas por los gobiernos regionales.

En lo que respecta a la citada medida horizontal de "gestión de recursos hídricos", el MNDR justifica su inclusión en el hecho de seguir las orientaciones de la DMA, asegurando tanto el abastecimiento de agua a los cultivos, como la sostenibilidad de los sistemas de regadío, y procurando que todo ello repercuta en la mejora de la calidad del agua de consumo humano, así como en la mejora de la situación ambiental de las explotaciones agrarias y del paisaje vinculado al regadío. Las acciones previstas en esta

medida horizontal son de dos tipos: a) *mejora de regadíos* en zonas bien dotadas de recursos hídricos, para promover el ahorro de agua y reducir la contaminación por nitratos, actuándose sobre las infraestructuras de las Comunidades de Regantes; y b) *consolidación de regadíos* en zonas infradotadas, para mejorar las estructuras hidráulicas y las redes de conducción, de modo que se reduzca la demanda de agua y haya menos necesidad de aportaciones adicionales de recursos hídricos. Entre las acciones previstas se contemplan las siguientes: reparación de las actuales estructuras hidráulicas; modificación de los sistemas de bombeo, transporte y distribución; cambio del sistema de aplicación de agua y mejora de las redes de drenaje; mejora de la capacidad de regulación y almacenamiento de agua; establecimiento de sistemas de control del consumo por parte de los regantes utilizando para ello las nuevas tecnologías de la comunicación; realización de obras de mejora en los sistemas de depuración y reutilización de las aguas regeneradas o desaladas; desarrollo de proyectos de instalación y mejora de las redes eléctricas vinculadas a los sistemas de riego, así como de las redes viarias de las zonas regables.

Vemos, por tanto, que los temas relacionados con el agua y la gestión de los recursos hídricos ocupan un espacio importante en la aplicación en España del Reglamento europeo de Desarrollo Rural, recibiendo tanto en el PEN, como en el MNDR, un tratamiento no sólo agrario, sino multifuncional, con el objetivo final de contribuir a la sostenibilidad de los sistemas de regadío y de velar por sus implicaciones sobre el territorio. No obstante, y debido a las escasas medidas horizontales que se han incluido sobre este tema en el MNDR (sólo una), resulta que el aprovechamiento real de las potencialidades del Reglamento dependerá del contenido de los correspondientes programas regionales de desarrollo rural y de la sensibilidad de los responsables políticos de cada CC.AA. ante los asuntos relacionados con la gestión sostenible de los recursos hídricos en sus respectivos territorios.

La fórmula de los *contratos territoriales de explotación* (CTEs) ya utilizada en otros países (como Francia o Reino Unido) (Velasco, 2002), es un buen instrumento para integrar con una visión no sectorial, sino territorial, las acciones incluidas en los distintos ejes. Concretamente, las acciones relacionadas con el objetivo de alcanzar unos sistemas de regadío más sostenibles desde el punto de vista

económico, ambiental y territorial, podrían tener en esos *contratos* una vía adecuada para ser integradas en proyectos globales de desarrollo donde la explotación agraria sea contemplada no sólo como una unidad económica, sino como un ámbito de actividad cuyas implicaciones sobre el territorio circundante debieran ser tratados por los agricultores y los poderes públicos como asuntos de interés general, recibiendo por ello una remuneración en forma de pago o de compensación económica de naturaleza dineraria o de otro tipo<sup>8</sup>.

Sin embargo, el hecho de que el MNDR no le dé a los *contratos territoriales de explotación* un carácter obligatorio, sino meramente facultativo, hacen dudar de que estas fórmulas contractuales vayan a ser realmente utilizadas por los gobiernos de las CC.AA. a la hora de aplicar el Reglamento de Desarrollo Rural. En tal caso se corre el riesgo de que las acciones previstas en los distintos Ejes se apliquen de forma aislada, sin conexión entre ellas, con una visión más sectorial que integradora, y sin que se aproveche el potencial innovador del citado Reglamento, que no es otro que el de propiciar una integración entre las concepciones agraria y territorial del desarrollo rural y concretar en la práctica el principio de la multifuncionalidad de la agricultura.

## LA DIVERSIDAD DE LAS ZONAS REGABLES EN ESPAÑA

Plantear las implicaciones territoriales del regadío agrícola y explorar las potencialidades del Reglamento europeo de desarrollo rural FEADER en esta materia, exige reconocer previamente la diversidad de las zonas regables en España, donde coexisten áreas modernas de gran eficiencia en la gestión de los recursos hídricos gracias al empleo de las nuevas tecnologías y a una eficaz articulación organizativa de los regantes, junto a otras con sistemas de riego ya obsoletos, deficientes canales de distribución y comunidades ineficaces para asumir la necesaria dirección y liderazgo en el colectivo de usuarios. Mientras que en el primer caso, el regadío agrícola se convierte en un elemento catalizador del desarrollo económico convirtiendo a la agricultura en un sector competitivo, en el segundo actúa como factor limitante dificultando cualquier iniciativa de modernización y generando, además, serios problemas de sostenibilidad de

los recursos y negativos efectos sobre el territorio. No obstante, este segundo grupo de zonas regables no es un conjunto homogéneo, por cuanto que sus problemas se deben a causas diversas, que hay que estudiar en cada caso concreto. En efecto, factores como la antigüedad de los sistemas de riegos, las deficientes estructuras de las explotaciones agrarias, la variedad paisajística, la presión externa de áreas metropolitanas, la competencia por los recursos hídricos, el envejecimiento de la población y la ausencia de relevo generacional, el mal funcionamiento de las comunidades de regantes,... se manifiestan de modo diverso en estas zonas, convirtiéndose en causas que hay que remover mediante adecuadas políticas públicas.

En este escenario, parece necesario indagar en la diversidad de este conjunto de áreas regables que, por unas u otras razones, muestran problemas en la gestión de los recursos hídricos, para, a partir del diagnóstico pertinente, explorar las posibilidades que ofrece el Reglamento FEADER para intentar resolver sus deficiencias y compensar sus limitaciones. Dada la heterogeneidad antes expuesta y a partir de un estudio realizado en Andalucía (Garrido-Fernández, 2006), se plantean a continuación cuatro casos de áreas regables, que, si bien no agotan la diversidad del regadío en España, pueden considerarse representativos de zonas con problemas vinculados a la compleja relación entre agua, territorio y agricultura. Aunque la información corresponde al territorio rural de Andalucía, las conclusiones del estudio se han utilizado, en un esfuerzo de generalización empírica, para elaborar una tipología que pueda ser de utilidad para propiciar el debate sobre la diversidad socioeconómica y territorial del regadío en España y la incidencia de las nuevas políticas de desarrollo rural en cada tipo de zona (ver Esquema n.º 2).

En la tipología se incluye un primer tipo de comarcas con potencial agrícola, pero cuyo aprovechamiento se ve condicionado por la necesidad de abordar un plan de modernización de los sistemas de riego que permita cambiar su actual sistema de cultivos e introducir nuevas formas de gestión. Un segundo tipo corresponde a aquellas áreas en las que la superficie de regadío se ve cada vez más reducida por la expansión urbanística de ciudades contiguas a la zona regable, con los problemas que dicha expansión conlleva para una adecuada ordenación del territorio. Un tercer tipo plantea la pro-



ESQUEMA 2: TIPOLOGÍA DE ZONAS REGABLES

Tipo de zona regable	Problemática	Potencialidad
<i>Tipo I: Zonas con potencialidad de desarrollo agrícolas y déficit de modernización</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inadecuado aprovechamiento de los recursos hídricos.</li> <li>• Mal estado de las infraestructuras de riego.</li> <li>• Obsolescencia de los sistemas de regadío.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adecuadas condiciones edáficas y climatológicas.</li> <li>• Suficientes recursos hídricos.</li> <li>• Tejido social articulado.</li> <li>• Buenas comunicaciones.</li> </ul>
<i>Tipo II: Zonas condicionadas por fenómenos de rurbanización y competencia por el territorio</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proximidad a grandes áreas urbanas en expansión.</li> <li>• Disminución de la superficie reglable.</li> <li>• Competencia por el territorio.</li> <li>• Mal estado de las conducciones de riego.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buenas condiciones edáficas y climatológicas.</li> <li>• Adecuada estructura agraria.</li> <li>• Buenas comunicaciones.</li> <li>• Cercanía a núcleos de población que demandan usos alternativos del territorio.</li> </ul>
<i>Tipo III: Zonas condicionadas por la competencia de usos del agua entre agricultores y otros usuarios (domésticos e industriales)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proximidad a áreas urbanas e industriales en expansión.</li> <li>• Desarticulación y heterogeneidad desde el punto de vista social y paisajístico.</li> <li>• Deficiencias técnicas en el proceso de transformación en regadío.</li> <li>• Deficiente calidad del agua y de las instalaciones de riego.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cercanía a nudos de comunicación</li> <li>• Posibilidad de alternativas de cultivos.</li> <li>• Presencia de actores sociales con capacidad de articulación.</li> <li>• Perspectiva de diversificación económica.</li> </ul>
<i>Tipo IV: Zonas con dificultades para aprovechar la elevada disponibilidad de recursos hídricos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Características socioeconómicas y estructurales adversas (población envejecida, microparcelación, cultivos tradicionales, malas comunicaciones...).</li> <li>• Alta dependencia de subsidios sociales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abundancia de agua.</li> <li>• Zonas con potencialidad ambiental y pasajística.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, a partir de Garrido-Fernández (2006).

blemática (cada vez más frecuente en zonas regables cercanas a grandes núcleos metropolitanos) de la competencia por el agua entre el sector agrario, el sector industrial y turístico y el abastecimiento general de la población. Finalmente, se presenta una cuarta problemática, basada no en el agua como factor limitante, sino en todo lo contrario, es decir, en un deficiente aprovechamiento del recurso hídrico disponible debido a razones estructurales.

#### *Tipo I: Zonas con potencialidad de desarrollo agrícola y déficit de modernización*

Este tipo de zonas –de las que Guadalcacín, sita en los municipios gaditanos de Jerez y Arcos de la Frontera, es

un caso paradigmático– se caracterizan por mostrar un claro potencial de desarrollo agrícola, ya que cuentan con unas adecuadas condiciones climáticas y edafológicas, poseen suficientes recursos hídricos, tienen un tejido social articulado en comunidades de regantes, existen iniciativas de carácter comercial y se encuentran cercanas a grandes núcleos de población. Su problema consiste en un limitado aprovechamiento de los recursos hídricos debido, por un lado, al mal estado de las redes de riego (tanto principales como secundarias), que ocasionan pérdidas importantes de agua, y, por otro, a la existencia de un sistema de regadío que, al haber transcurrido mucho tiempo desde que se instaló, ha quedado obsoleto, dificultando las iniciativas de los agricultores para introducir reformas en los sistemas de cultivos. De ahí que las principales demandas en este

tipo de comarcas no sólo sean la mejora de las redes de riego, sino la modernización global del sistema de regadío para posibilitar una reforma integral de la agricultura de la zona. Asimismo, al ser áreas con potencial de desarrollo, surgen iniciativas de los sectores más dinámicos, como pueden ser los jóvenes o las nuevas cooperativas creadas en torno a sistemas innovadores de producción agrícola, que no encuentran salida por la deficiente articulación existente entre el sector agrario, el sector industrial y los centros de consumo.

Riego, modernización de la agricultura y desarrollo rural son, por tanto, los elementos de una tríada que, en el caso de este tipo de comarcas, forman parte de una misma problemática a la que el nuevo Reglamento de Desarrollo Rural (FEADER) puede aportar soluciones. En concreto, parece tener un buen acomodo el conjunto de medidas que se incluyen en el Eje 1 de este Reglamento y cuyo objetivo es el "aumento de la competitividad del sector agrario". Actuaciones comprendidas en el apartado destinado a la mejora del potencial humano, como las relativas a la información y formación profesional de las personas que trabajan en el sector agrícola y forestal, la utilización de servicios de asesoramiento por parte de los agricultores (en materia de comercialización, por ejemplo) o la instalación de jóvenes, servirían para apoyar las iniciativas de los grupos más emprendedores. Al mismo tiempo, y dentro de ese mismo Eje 1, serían de aplicación en estas zonas las medidas relativas a la "mejora de la calidad de la producción agrícola", que, por medio de actuaciones dirigidas al desarrollo de estructuras comerciales adecuadas o a la integración de las producciones en denominaciones de calidad, se adaptarían bien a las características y problemáticas de este tipo de zonas regables con potencial de desarrollo y modernización. De especial importancia sería la medida horizontal de "gestión de recursos hídricos", en lo que se refiere a las acciones de mejora y consolidación de los regadíos para facilitar el ahorro de agua, actuando sobre las estructuras hidráulicas y las redes de conducción. De hecho, en estas zonas casi todas las acciones previstas dentro de esta medida (reparación de las actuales estructuras hidráulicas, modificación de los sistemas de bombeo y distribución, cambios en los sistemas de riego, establecimiento de sistemas de control del consumo,...) podrían ser aplicadas previa la correspondiente declaración de "interés general" de la zona y su inclusión en el Plan Nacional de Regadíos.

## *Tipo II: Zonas condicionadas por procesos de rururbanización*

En este tipo de comarcas –de las que Guadalmellato en Córdoba representa un buen ejemplo–, las posibilidades de desarrollo económico se ven limitadas por factores que trascienden el ámbito del regadío y entran en el ámbito de la ordenación del territorio. Son zonas que, por estar próximas a grandes ciudades, se ven afectadas por factores relacionados con la expansión urbanística, respondiendo a un fenómeno típico de "rururbanización" y provocando la reducción de la superficie regable. Dentro de este fenómeno resulta especialmente grave la adquisición por la población de antiguas parcelas agrícolas para, sin ningún tipo de planificación, construir viviendas dispersas dentro de la zona regable, que quedan intercaladas de forma anárquica entre las explotaciones y que conllevan destrucción de acequias y problemas de carácter medioambiental por la construcción de pozos ciegos. La competencia es más por el territorio que por los recursos hídricos, generando problemas de difícil solución para estas zonas regables, al haber cada vez menos regantes y aumentar los costes de mantenimiento de las redes de distribución. Aunque los factores relacionados con los procesos urbanísticos antes mencionados parecen ser los que más limitan las posibilidades de desarrollo de estas zonas, también suele añadirse otro factor, relacionado con el deficiente aprovechamiento de las aguas disponibles y con el deterioro de sus actuales sistemas de riego. El mal estado de las conducciones (a lo que contribuye la expansión urbanística descontrolada, pero también la antigüedad de las instalaciones, sobre todo de las redes secundarias y terciarias) ocasiona grandes pérdidas de agua y, en ocasiones, problemas de abastecimiento a regantes situados en determinadas áreas de la correspondiente zona regable.

Para este tipo de zonas parece adecuado combinar las acciones previstas en los tres ejes del Reglamento de Desarrollo Rural, de modo que permitan implicar en el futuro de la zona regable a agricultores y otros grupos de usuarios del agua. En concreto, resulta pertinente que en estas zonas se aplique la medida horizontal del Eje 1 sobre "gestión de recursos hídricos", para promover la mejora de los regadíos en aquellas áreas donde el grado de deterioro de las redes de conducción así lo aconsejen. Respecto a las medidas del Eje 2, sería muy oportuna la dedicada a la "gestión sostenible de las explotaciones agrarias",

ya que en ella se contemplan las ayudas del programa agroambiental, que podrían ser apropiadas para impulsar la mejora del medio ambiente y valorar las implicaciones territoriales de la actividad agraria. Igualmente, este tipo de zonas se perfilan como áreas de potencial aplicación del Eje 3 sobre "diversificación de la economía rural", con actuaciones dirigidas a la diversificación de actividades, fomentando actividades turísticas y de ocio que atrajeran a la población no agrícola de la zona. Son áreas apropiadas para actuar en ellas mediante la fórmula de los *contratos territoriales*, tanto al nivel de explotación (según establece el PNDR), como al de toda la zona regable (tal como se contempla en el proyecto de Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural<sup>9</sup>).

*Tipo III: Zonas afectadas por la competencia por el agua entre diversos grupos de usuarios*

La situación de este tipo de comarcas –de las que Guadalhorce en las cercanías de Málaga es un buen ejemplo– es el resultado de la influencia de grandes áreas metropolitanas e industriales que compiten con los agricultores no por el territorio, sino por la utilización de los recursos hídricos de la zona regable, convirtiendo el agua en un factor limitante y en objeto de disputa. Son zonas que presentan deficiencias técnicas por haberse visto desbordada la capacidad de los embalses al aumentar la demanda de la población residente en el área metropolitana circundante o del sector industrial y de servicios. Todo ello conduce a que los regantes tengan problemas de disponibilidad de agua en épocas de escasez, al ser entonces prioritario el abastecimiento a la ciudad o área metropolitana cercana, provocando como consecuencia no deseada la búsqueda de formas alternativas –y en muchos casos ilegales o incontroladas– de abastecimiento (pozos para aguas subterráneas). Todo ello tiene graves implicaciones sobre el territorio, pues genera un continuo deterioro de las canalizaciones y una deficiente calidad del agua disponible para el riego, dificultando a los agricultores la introducción de sistemas de riego más modernos.

En estas zonas se plantea la necesidad de alcanzar acuerdos entre los regantes y los demás grupos de usuarios para una mejor utilización de los recursos hídricos. En este sentido, la cesión, por parte de los agricultores, del agua de los embalses de la zona para usos no agrícolas, a cambio de reutilizar en el regadío el agua residual (debidamente

depurada) procedente de las áreas urbanas, podría ser una buena fórmula de cooperación. Ello exigiría una especie de plan estratégico en el que estuvieran presentes todos los actores existentes en la comarca (sindicatos, comunidades de regantes, administración local, cooperativas, asociaciones de empresarios industriales y de servicios,...), de modo que se pudiera actuar de forma integral para un uso compartido de los recursos hídricos disponibles. Sería un buen ejemplo de cooperación para transformar un conflicto "suma cero" en otro de "suma positiva".

Las medidas del Eje 1 del Reglamento FEADER relacionadas con la "gestión de recursos hídricos" serían apropiadas para mejorar las canalizaciones deterioradas, así como para mejorar los sistemas de drenaje e instalar nuevos sistemas de bombeo, transporte y distribución de agua. Al mismo tiempo, las acciones destinadas a mejorar la competitividad de las explotaciones y promover la integración de las producciones agrícolas en denominaciones de calidad, serían muy oportunas, dada la cercanía de grandes centros de consumo vinculados al área metropolitana circundante. En esta misma línea, acciones del Eje 2, como la promoción de la agricultura ecológica, podría encontrar un nicho interesante de mercado en los grupos de consumidores de mayor capacidad adquisitiva. Finalmente, según lo previsto en el Eje 3, la diversificación de actividades en la zona regable, complementando la actividad agraria con otras relacionadas con el turismo rural y los deportes de naturaleza, podría ser también una forma idónea de asociar a los regantes con nuevos grupos de usuarios del espacio rural. Al igual que en las zonas anteriores, la fórmula de los *contratos territoriales*, tanto a nivel de las explotaciones agrarias (como prevé el MNDR para la aplicación de los Ejes 2 y 3), como a nivel de toda la zona regable (tal como se contempla en el actual proyecto de Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural), podría ser interesante para poner en marcha las distintas medidas de desarrollo rural en estas áreas.

*Tipo IV: Zonas con limitaciones para aprovechar los recursos hídricos disponibles*

Es cada vez más frecuente encontrar zonas regables –Guadalentín, en Jaén, es una clara muestra de ello– en las que su población vive en una especie de microcosmos donde se ha logrado un cierto equilibrio entre las rentas producidas por la agricultura (generalmente, un monocul-

tivo) y los ingresos procedentes de los subsidios sociales en sus diversas modalidades (principalmente, las pensiones de jubilación, las ayudas asistenciales no contributivas y el subsidio agrario). Si a ello se le une la circunstancia de disponer en abundancia de un recurso, tan preciado y en otros lugares tan escaso, como es el agua, se plantea un dilema de diferente naturaleza al de las comarcas antes analizadas. En este tipo de zonas, el dilema que se plantea es si tiene o no sentido realizar inversiones públicas para la modernización o mejora de las infraestructuras de riego, cuando, dadas las características socioeconómicas y estructurales de estas zonas (microparcelación, población envejecida, sistemas de cultivo tradicionales, zonas mal comunicadas), es poco probable que tal inversión impulse el desarrollo de la comarca.

En un debate así planteado pueden observarse varias posiciones. De un lado, los que piensan que sería mejor no alterar el equilibrio de este tipo de zonas en los términos en que se encuentran ahora y proceder a que el abundante recurso hídrico de que disponen los agricultores pueda ser transferido a otras zonas mediante compensaciones económicas y aprovechando las posibilidades que ofrece la legislación en materia de mercado y bancos de agua (Calatrava Leyva, 2006). De otro lado, los que consideran que estas zonas están en una situación de equilibrio inestable que puede cambiar en el futuro –una reforma del actual sistema de protección agrícola o una reducción de las ayudas del Estado del bienestar–, y que, por tanto, no sería recomendable desprenderse, aunque sea parcialmente y con compensaciones, de un recurso tan preciado como el agua.

Ante esta situación, y sin descartar el aprovechamiento de las posibilidades que abre la legislación sobre bancos de agua, en este tipo de zonas se abre casi todo el abanico de posibilidades de actuación que ofrece el Reglamento de Desarrollo Rural. Por un lado, las contempladas en el Eje 1, sobre “gestión de los recursos hídricos” y que recogen acciones para mejorar la eficiencia del regadío, evitando situaciones de despilfarro de agua y grandes pérdidas en la red. La jubilación anticipada y la incorporación de jóvenes pueden ser también medidas a sopesar en este tipo de zonas, pues las generaciones más jóvenes podrían introducir una nueva dinámica en los sistemas de cultivo de la zona. Pero también, por otro lado, estos proyectos de mejora de los regadíos

debieran ser integrados en proyectos de desarrollo más amplios, que den cabida a actuaciones del Eje 2 (medidas agroambientales y gestión sostenible de las tierras y los espacios agrícolas y forestales) y del Eje 3 (diversificación de actividades económicas en torno al agua en su faceta de ocio y recurso medioambiental, por ejemplo), de tal modo que el conjunto de los grupos sociales lo perciban como elementos que benefician a la comarca y no sólo al colectivo de agricultores, en el marco de los nuevos planteamientos del desarrollo rural, la multifuncionalidad y la diversificación de actividades.

## CONCLUSIONES

El debate público en torno a la utilización de los recursos hídricos con fines agrícolas ha cambiado profundamente en España, contribuyendo a ello la reforma de la PAC, la aplicación de la Directiva Marco del Agua, la implicación de los departamentos de Medio Ambiente en lo que antes era asunto exclusivo de los ministerios de Agricultura y Obras Públicas, la descentralización político-administrativa, y la creciente competencia entre usuarios por un recurso como el agua percibido hoy en situación crónica de escasez. Todo ello ha hecho que se pase de una concepción sectorial y productivista en la gestión de los recursos hídricos, a otra territorial y de sostenibilidad, cuya principal consecuencia es el avance de una nueva forma de orientar las políticas públicas en esta materia, menos centrada en asegurar el aumento de la oferta de agua y más preocupada en racionalizar y controlar su demanda por los distintos tipos de usuarios.

En ese contexto de cambios se plantea el debate sobre las relaciones entre regadíos agrícolas, territorio y desarrollo rural, un debate que ha de partir del reconocimiento de la heterogeneidad del regadío en España. Tal diversidad permite encontrar zonas modernas y competitivas –abiertas a los mercados y en condiciones de aprovechar las acciones previstas en el primer pilar de la PAC–, junto a otras con deficiencias estructurales o de otro tipo, que tendrán que desenvolverse en el marco y de las nuevas políticas de desarrollo rural (segundo pilar de la PAC). Nuestro trabajo se ha centrado en este último conjunto de zonas, presentando, a modo de tipos ideales, cuatro situaciones que responden a problemáticas distintas y que pueden ser

representativas de la realidad en que se encuentra una gran parte de las zonas regables españolas. En cada tipo de zona, se han explorado las posibilidades que ofrece el nuevo Reglamento de Desarrollo Rural (FEADER) para impulsar una gestión sostenible de los recursos hídricos y una mejor valoración de las implicaciones del regadío agrícola sobre el territorio circundante. En este sentido hemos analizado las acciones previstas en los distintos ejes del citado Reglamento y hemos reflexionado sobre la necesidad de que algunas de ellas sean aplicadas en el marco de *contratos territoriales*, bien al nivel de las explotaciones agrarias o bien al nivel de cada zona regable, ya que es el único modo de avanzar en una concepción integral de las relaciones entre agricultura, regadío, territorio y desarrollo rural.

El contexto social y político parece favorable para este tipo de planteamientos, puesto que el nuevo escenario propiciado por la reforma de la PAC, la Directiva Marco del Agua y el principio de la multifuncionalidad de la agricultura, así los contempla. Sin embargo, la práctica de la acción política en esta materia genera una fuerte oposición por parte de determinados grupos de intereses (fundamentalmente, los agricultores de regadío) temerosos de que la nueva cultura del agua limite las posibilidades de desarrollo en muchas zonas para las que el regadío agrícola es fuente de riqueza.

Por ello, resulta necesario, como señala Moyano (2006), propiciar un *pacto social por el agua* que pueda construirse a partir de un sólido *partenariado* sobre la gestión sostenible de los recursos hídricos en las zonas rurales. Ese pacto por el agua es hoy más factible que antes, pues la reforma del primer pilar de la PAC –con el desacoplamiento de las ayudas y la aplicación del principio de ecocondicionalidad–, así como la potenciación de su segundo pilar –financiando a través del FEADER acciones estructurales en la dirección de aprovechar con mayor eficiencia los recursos naturales, entre los cuales el agua se erige en un recurso fundamental– inducen a apostar por producciones sanas y de calidad, y a aprovechar más eficientemente los recursos naturales –entendiendo por eficiencia la utilización sostenible de dichos recursos–, lo que ha de acercar inevitablemente a los agricultores a la nueva cultura del agua. Ese pacto social por el agua ha de trasladarse de forma efectiva en el nivel local de cada área regable, donde los agricultores y sus organizaciones deben participar como protagonistas que son, juntos a otros grupos, del desarrollo de muchas zonas rurales, pero deben huir de las posiciones corporativistas de antaño. “Sus posiciones deben estar basadas en el sentido común, la sensatez y la cooperación. Sólo así podrán los agricultores recuperar la legitimidad necesaria para que la sociedad continúe apoyando a un sector y a una profesión cargada de futuro si es capaz de responder a los retos de hoy”.

## NOTAS

1 En los sucesivos Agrobarómetros de Andalucía que vienen realizándose desde 2003, dos de cada tres andaluces valoran los aspectos multifuncionales de la agricultura, destacando sobre todo la producción de alimentos sanos y de calidad, le generación de empleo y la protección del medio ambiente. Asimismo, más de la mitad de los andaluces valoran positivamente las nuevas orientaciones de la política agraria hacia la potenciación de funciones distintas de las productivas (IESA, 2005 y 2007).

2 Pueden verse los resultados de los Ecobarómetros de Andalucía, donde más de dos tercios de la población consideran que el problema del agua es un problema vinculado al modelo de desarrollo económico.

3 Los elementos fundamentales de la NCA van en la dirección de “entender los valores sociales, culturales y de identidad, tanto territorial como colectiva, de ríos, lagos y humedales, conocer la compleja pirámide de vida que albergan; apreciar la importancia de los equilibrios y funciones del ciclo hidrológico natural y los servicios que nos brindan; recuperar el sentido lú-

**Recibido:** 1 de septiembre de 2007

**Aceptado:** 15 de octubre de 2007

dico y el valor estético del agua, tanto en la naturaleza como en nuestros entornos urbanos...; y todo ello sin olvidar la necesidad de gestionar con eficiencia las utilidades económicas del agua como recurso productivo" (*Manifiesto de la Nueva Cultura del Agua*, www.unizar.com 2006).

- 4 "En España, un total de unos 24.000 Hm<sup>3</sup>/año es agua para riegos, representando alrededor del 80% de la demanda nacional, mientras que el 20% restante se distribuye en abastecimiento de poblaciones, usos industriales y otros. Dicha cifra se corresponde con una superficie regada del orden de 3 millones 500 mil has y una dotación media unitaria que puede variar alrededor de los 5.000 m<sup>3</sup>/ha y año, con unas pérdidas (consuntivas y no consuntivas) (...) comparables al de esas necesidades medias de agua de los cultivos" (Losada, 2006). El Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural señala que la producción obtenida en tierras de regadío representa más de la mitad de la PFA (aunque sólo afecte al 15% de la superficie agraria útil) y que una hectárea regada produce seis veces más que una de secano y genera cuatro veces más de renta (MAPA, 2007a).
- 5 Sobre las concepciones "agraria" y "territorial" del desarrollo rural, ver Moyano (2005). En la concepción "agraria" se enfatiza la importancia de la agricultura para el desarrollo de las zonas rurales, en el sentido de considerar que las acciones que promueven las políticas públicas (modernización de explotaciones agrarias, renovación generacional, instalación de jóvenes agricultores, introducción de nuevos sistemas de producción agrícola y ganadera, medidas agroambientales,...) serán beneficiosas para dicho desarrollo

en la medida en que lo sean para los agricultores. En la concepción "territorial", las políticas de desarrollo rural se orientan no a un sector, sino al territorio, y se dirigen no a los agricultores, sino al conjunto de la población rural; en esta concepción, la agricultura ya no es el motor del desarrollo de las zonas rurales al existir otras actividades de mayor relevancia en la generación de empleo y la dinamización de la economía.

- 6 La reforma intermedia de la PAC propiciada por el comisario europeo Franz Fischler en 2003 da opción a los Estados miembros de reducir en una determinada proporción (hasta un 5%) las ayudas del primer pilar (mercados) concedidas a los agricultores para que los recursos así detraídos puedan ser destinados a financiar las acciones del segundo pilar recogidas en el nuevo reglamento de desarrollo rural. Esa reducción es la que concreta en la práctica el principio de "modulación" de las ayudas agrícolas.
- 7 El programa para la Red Rural Nacional está destinado a potenciar el papel de las dos redes españolas de desarrollo rural, en las que se integran los distintos grupos de acción local: REDR y REDER.
- 8 Mediante los CTEs se incentiva a los agricultores para que desarrollen un proyecto *global* en sus explotaciones, introduciendo cambios en el modo de gestionarlas y definiendo sus estrategias productivas dentro de una visión integral de las relaciones entre agricultura y territorio y de acuerdo con las prioridades establecidas a nivel de cada ámbito territorial (una provincia, una comarca, una región). "Con los CTEs se incorpora la idea de que la agricultura es una actividad que tiene implicaciones territoriales independientemente de cual sea la

estrategia productiva del agricultor y que esas implicaciones lo mismo se reflejan en los recursos naturales (suelo y agua), que en el paisaje, el patrimonio cultural, la biodiversidad o incluso el despoblamiento o la calidad de vida en el medio rural" (Velasco, 2005).

- 9 En ese proyecto de Ley, promovido por el gobierno como complemento de las acciones previstas en el Reglamento FEADER, se propone la fórmula de los "contratos territoriales de zonas rurales" como instrumento para actuar en el territorio con una visión integral.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilera Klink, F. (2001): "Economía del agua: Algunas cuestiones ignoradas mucho antes del nuevo milenio", en L. Robot, J. Baldeón y R. Villares (eds.), *Año 1000, Año 2000. Dos milenios en la historia de España*, España Nuevo Milenio, Madrid.
- Calatrava Leyva, J. (2006): "Mercados y bancos de agua en España: legislación y experiencias recientes", en *XII Informe socioeconómico de la Agricultura en España*, Fundación de Estudios Rurales, Madrid.
- Calvo, F. (2001): "Efectos sociales y económicos de las sequías en España", en A. Morales y A. Gil Olcina (coords.), *Causas y consecuencias de las sequías en España*, Universidad de Alicante, Alicante, pp. 373-389.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2004): *Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)*, COM (2004) 490 final, Bruselas.
- Del Moral, L. (2006): "La Directiva Marco del Agua y la nueva política agraria",



- en *XII Informe socioeconómico de la Agricultura en España*, Fundación de Estudios Rurales, Madrid.
- Drain, M. (2005): "Les transferts d'eau en Espagne", en F. Lasserre (ed.), *Transferts massifs d'eau. Outils de développement ou instruments de pouvoir?*, Press Universitaires du Québec.
- François, M. (2006): "La pénurie d'eau en Espagne: un déficit physique ou socioéconomique?", *Geocarrefour*, vol. 81 (1), pp. 25-36.
- Garrido Fernández, F. E. (2006): "Regadíos agrícolas, territorio y multifuncionalidad", en *XII Informe socioeconómico de la Agricultura en España*, Fundación de Estudios Rurales, Madrid.
- Garrido Fernández, F. E. y Moyano Estrada, E. (1998): *Estudio socioeconómico de cuatro zonas regables de Andalucía: Guadalquivir, Guadalquivir, Guadalquivir y Guadalquivir*, IESA-CSIC, Córdoba.
- Lasserre, F. (ed.) (2005): *Transferts massifs d'eau. Outils de développement ou instruments de pouvoir?*, Press Universitaires du Québec.
- Losada, A. (2006): "Una encrucijada de cambios ante el regadío en España", en *XII Informe socioeconómico de la Agricultura en España*, Fundación de Estudios Rurales, Madrid.
- Madrid, J. (2006): "Discursos y políticas sobre el agua y la agricultura", en *XII Informe socioeconómico de la Agricultura en España*, Fundación de Estudios Rurales, Madrid.
- Martínez, J. y Esteve, M. A. (2006): "Agua y sostenibilidad en zonas áridas: algunas claves para el debate", en *XII Informe socioeconómico de la Agricultura en España*, Fundación de Estudios Rurales, Madrid.
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2007a): *Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural (2007-2013)*, Madrid, Servicio de Publicaciones.
- (2007b): *Marco Nacional de Desarrollo Rural (2007-2013)*, Madrid, Servicio de Publicaciones.
- Morales, A.; Olcina, J. y Rico, A. (1999): "Diferentes percepciones de la sequía en España: adaptación, catastrofismo e intento de corrección", *Revista de Investigaciones de Geografía*, n.º 22, julio-diciembre, pp. 1-46.
- Moyano Estrada, E. (2005), "Nuevas orientaciones de la política europea de desarrollo rural", *Revista de Fomento Social*, n.º ..., INSA-ETEA, Córdoba, pp. –
- (2006): "Agricultura y nueva cultura del agua", en *XII Informe socioeconómico de la Agricultura en España*, Fundación de Estudios Rurales, Madrid, pp.
- Moyano Estrada, E. y Garrido-Fernández, F. (2007): "A propósito de la multifuncionalidad", en J. A. Gómez Limón y J. Barreiro (coords.), *Multifuncionalidad y agricultura*, Eumed, Madrid, pp.
- Velasco Arranz, A. (2002): "Los contratos territoriales y la reproducción de las pequeñas explotaciones agrarias", *IX Informe Socioeconómico de la Agricultura Española*, Fundación de Estudios Rurales, Madrid, pp. 126-132.